

Uit: Bronnenboek Lokaal Onderwijsbeleid, H-1 t/m H-13, Kluwer, Alphen aan den Rijn, december 2000.
Redactie-adres: ..volgt..

Bestuur openbaar onderwijs: over ‘afstand’ en ‘identiteit’

drs E.P. Rutgers en drs Th.H.J. van Giezen

drs E.P. Rutgers is wetenschappelijk docent aan de Opleiding Bestuurskunde - Centrum voor Publiek Management - van de Erasmus Universiteit Rotterdam

drs Th.H.J. van Giezen is plaatsvervangend directeur van de Dienst Educatie van de gemeente Schiedam

Dit artikel is in ingekorte vorm ook gepubliceerd in de Nieuwsbrief Lokaal Onderwijsbeleid, nr.8, oktober 2000.

Inhoud

1. Introductie
2. Erosie van het duale onderwijsbestel
3. Identiteit van het openbaar onderwijs
4. Bestuursvormen openbaar onderwijs
5. Invloed van bestuursvorm op identiteit
6. Over ‘afstand’ en ‘identiteit’

1. Introductie

Het bestuur van het openbaar onderwijs kan door gemeenten op meerdere manieren op afstand worden gezet, maar bij welke bestuurlijke afstand is de identiteit van het openbaar onderwijs nu het meest gebaat? Deze vraag staat in dit artikel centraal.

Het politieke klimaat eind jaren tachtig, begin jaren negentig in de vorige eeuw leidde tot een overheid die zich terugtrok op haar kerntaken en die andere actoren uitnodigde actief deel te nemen aan de vormgeving van de samenleving. Deze ontwikkeling raakte ook het onderwijs. Autonomievergroting, beleidsvrijheid en marktwerking deden hun intrede in de tot dusver sterk centraal geregisseeerde onderwijssector. De nieuwe besturingsfilosofie zou de positie van zowel gemeente- als schoolbesturen aanzienlijk veranderen. Zo blijkt uit divers onderzoek¹, dat steeds meer gemeenten sinds het verschijnen van de ‘brief (en geen nota)’ van de toenmalige staatssecretaris Wallage van 9 november 1992 zijn gaan overwegen de schoolbestuurlijke taken af te stoten.

Inmiddels bijna 10 jaar verder is de trend dat gemeentebesturen daartoe ook daadwerkelijk overgaan. Dat zagen we aanvankelijk met name bij het besturen van scholen voor voortgezet onderwijs, maar ook in het basisonderwijs is die ontwikkeling zichtbaar. Onderzoek door de VNG-SGBO (1997) leerde, dat in het openbaar voortgezet onderwijs 32.5% van de scholen werd bestuurd door het college van B&W (integraal), 44.4% door een bestuurscommissie en 18.1% door een openbaar lichaam Wgr. In het openbaar basisonderwijs waren die percentages in 1997: 83.4% van de scholen werd

¹ SCO-Konstamminstituut, 1996 (zie: M. Sitniakowsky); N.L.P. te Bos, 1997; VNG-SGBO, 1997.

bestuurd door het college van B&W en 14.2% door een bestuurscommissie. Anno 2000 zijn die verhoudingen weinig veranderd. Navraag bij de besturenorganisatie VOS/ABB leverde op: ca. 80% van de openbare basisscholen kent het college van B&W nog steeds als schoolbestuur en ca. 17% de bestuurscommissie. De verwachting is wel, dat veel meer gemeenten de integrale en ook de functionele bestuursvorm van een bestuurscommissie zullen loslaten, wanneer de met de verzelfstandiging gepaard gaande kosten niet meer hoeven te worden doorberekend naar het bijzonder onderwijs.²

De verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs zou vooral gewenst zijn om gemeenten, niet langer belast met schoolbestuurlijke taken, meer in staat te stellen lokaal onderwijsbeleid te voeren. Zo luidt althans de beleidstheorie. In deze bijdrage wordt nu eens niet ingegaan op de (on)juistheid van die veronderstelling, maar wordt gezocht naar de betekenis van die verzelfstandiging voor (de versterking van) de identiteit van het openbaar onderwijs. De relatie ‘schoolbestuurlijke *afstand*’ en ‘institutionele *identiteit*’ krijgt ons inziens in het verzelfstandigingsdebat te weinig aandacht.³ Dit debat is te eenzijdig gericht op de functie van verzelfstandiging voor het kunnen voeren van lokaal onderwijsbeleid.

Ons betoog is daarom als volgt opgebouwd. Na deze introductie geven we een schets van de ontwikkeling van de formele (bestuurlijke) kenmerken van het openbaar en bijzonder onderwijs. Daarna gaan we kort in op de materiële (inhoudelijke) kenmerken van het openbaar onderwijs. Vervolgens presenteren we eveneens beknopt de wettelijk mogelijke bestuursvormen voor het openbaar onderwijs. In de voorlaatste paragraaf laten we zien, dat in het formele beleid de bestuursvorm nogal wat invloed wordt toebedacht voor wat betreft de (versterking van) de identiteit van het openbaar onderwijs. In de laatste paragraaf proberen we heuristisch een antwoord te formuleren op de vraag: bij welke bestuurlijke afstand is de identiteit van het openbaar onderwijs nu het meest gebaat (of verdient de integrale bestuursvorm misschien toch de voorkeur)?

2. Erosie van het duale onderwijsbestel

Artikel 23 van de Grondwet kent voor vorm en inhoud van het *openbaar onderwijs* twee hoofdbepalingen: (1) het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging, bij de wet geregeld en (2) in elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Leraren aan een openbare school zijn in openbare dienst, hetgeen betekent: ‘benoeming op gelijke voet’. Iedereen met de wettelijk vereiste beroepsopleiding is benoembaar.

Bijzonder onderwijs wordt niet bij wet geregeld. Het regelt vorm en inhoud in eigen statuten en reglementen. Het is ook geen onderwijs van overheidswege, maar gaat uit van stichtingen of verenigingen. Het onderwijs is gebaseerd op een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting en is vrij in de aanstelling van leraren.

² Om dit te regelen heeft staatssecretaris Adelmund in oktober 2000 bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel ‘Overgangsregeling kosten administratie, beheer en bestuur bij verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in een gemeente’ (TK 27 291) ingediend.

³ Ook in de twee landelijke conferenties die het Studiecentrum Openbaar Onderwijs (SOO) in 2000 heeft georganiseerd, is deze relatie maar zijdelings aan de orde gesteld. De titel van de conferenties luidde: ‘Hoe bijzonder mag openbaar onderwijs zijn? Op zoek naar de grenzen van het openbare’.

Deze vooral formele benadering van het duale onderwijsbestel⁴ wordt gecomplementeerd door de regel, dat openbaar en bijzonder onderwijs naar gelijke maatstaf uit de openbare kas worden bekostigd, op voorwaarde dat aan de te stellen bekostigingsvoorwaarden en deugdelijkheidseisen wordt voldaan.

Het publieke dan wel private karakter van de bestuursvorm (het formele kenmerk) van een school is lange tijd het meest dominante onderscheid geweest tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Ver in de tweede helft van de 20e eeuw kwam daarin verandering. Het streven naar grotere effectiviteit en doelmatigheid, kerntakendiscussies, publiek-private samenwerking en privatisering leidden in de tachtiger jaren van die eeuw, ook in het onderwijs, tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Processen van democratisering, emancipatie, participatie, secularisering en ontkerkelijkheid droegen daartoe uiteindelijk ook bij. Steeds meer gemeenten beschouwden het besturen van een school niet langer als een kerntaak en richtten zich meer op versterking van de lokaal sociaal-educatieve infrastructuur in zijn totaliteit. Ouders verlangden meer zeggenschap, ‘shopten’ via de websites van scholen, onderwijsinspectie en dagbladers naar een betere school en zochten hun gelijk eventueel via de rechter. Confessioneel-bijzondere scholen raakten los van hun kerken en lieten ook leerlingen van buiten de eigen kring toe. Onderwijsinnovaties, nieuwe bekostigingsmethoden en aangescherpte stichtingsnormen leidden via programmatische samenwerking of bestuurlijke schaalvergroting tot weer nieuwe afhankelijkheden. Bijvoorbeeld: onderwijsachterstandenbeleid is ondergebracht in een regionale stichting, informatisering wordt versterkt via een particuliere gift en het plaatselijk openbaar onderwijs wordt bestuurd door een bestuurscommissie die nog meer gemeenten bedient. Bij de overgang naar de 21e eeuw hebben nieuwe eisen het sinds 1917 heldere duale onderwijsbestel in formeel-bestuurlijke zin op zijn kop gezet. Scholen ‘verschieten van kleur’, ‘openbaar onderwijs’ wordt verzorgd door een algemeen-bijzonder, privaatrechtelijk schoolbestuur en confessionele scholen dragen inhoudelijk bij aan de wensen van lokale overheden, i.c. lokaal onderwijs- en jeugdbeleid. Anno 2000 zijn in toenemende mate de materiële, inhoudelijke kenmerken van een school bepalend voor de openbare dan wel de bijzondere identiteit van de instelling (Van Giezen & Rutgers, 1997). Of de bestuursvorm publiekrechtelijk dan wel privaatrechtelijk is, lijkt er voor wat betreft de identiteit van de school steeds minder toe te doen.⁵

3. Identiteit van het openbaar onderwijs

In de ‘Wet op het Primair Onderwijs’ (WPO), maar ook in andere onderwijswetten is de identiteit van het openbaar onderwijs vastgelegd. Zo luidt artikel 46 van de WPO:

1. Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden.

⁴ De tertiumgedachte van een samenwerkingsbestuur en een samenwerkingsschool komt in paragraaf 4 aan de orde.

⁵ “De ontwikkelingsgeschiedenis van openbaar en bijzonder onderwijs overziend kan opgemerkt worden, dat ouders nauwelijks geïnteresseerd blijken in de problematiek van openbaar en bijzonder onderwijs. Zij willen gedegen onderwijs voor hun kinderen” (N.L. Dodde, 1996, p.11).

2. Openbare scholen zijn toegankelijk voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing.
3. Openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing.

Actieve pluriformiteit, algemene toegankelijkheid en eerbiediging van andersdenkenden vormen de wettelijk geformuleerde identiteit van het openbaar onderwijs. Wettelijk biedt de openbare school deze kwaliteiten. Vooral de publiekrechtelijke bestuursvorm zou deze karaktertrekken garanderen. Nu mogen deze materiële kenmerken van de openbare school dan wel wettelijk zijn vastgelegd, onderzoek wijst uit, dat bepaald door tijd, plaats en concrete lespraktijk zij pas hun empirische invulling krijgen. Zo onderscheidt Braster (1996) vanaf 1800 achtereenvolgens onder meer een algemeen-christelijke, een passief neutrale en een actief pluriforme openbare school. Maar ook plaatselijk zijn er grote verschillen (Rutgers, 2000). Een overwegend rooms-katholiek of orthodox-christelijk samengesteld college van B&W dat ‘openbaar bestuur’ definieert vanuit de waardering voor ‘particulier initiatief’ en ‘gedeelde verantwoordelijkheid’, zal zich als openbaar schoolbestuur terughoudender opstellen, dan wanneer dat college overwegend uit sociaal-democraten zou bestaan. Medezeggenschap, benoemingscriteria en schoolwerkplannen krijgen dan een andere inhoud. En voor wat betreft de lespraktijk komt Braster (1996, p.459) tot de conclusie, dat de openbare onderwijzers niet optimaal zijn toegerust voor hun specifieke taak “*onderwijs met aandacht voor de waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving*”. Identiteit blijkt een dynamisch, een niet altijd en niet overal vaststaand concept te zijn.

In gemeentelijke beleidsnota's, publikaties van de Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO) en documenten van het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO) kwam tot ver in de jaren negentig van de 20e eeuw de bestuursvorm als dominant wezenskenmerk van het openbaar onderwijs naar voren. ‘Niet de *grondslag*, maar de *bestuursvorm* maakt een school tot een bijzondere of openbare instelling’, was tot voor kort een veel gehoord uitgangspunt. Ook het initiatief-wetsvoorstel ‘Verruiming bestuursvormen openbaar onderwijs’ van het kamerlid Nuis in 1993, het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing in 1994 en de notitie ‘Lokaal Onderwijsbeleid’ van de voormalige staatssecretaris Netelenbos in 1995 accentueerden de bestuursvorm als voorname karakteristiek van het openbaar onderwijs. Tegelijkertijd werden de diverse *bestuursvormen* openbaar onderwijs ook talrijke (materiële) kwaliteiten voor wat betreft de *identiteit* toegedicht. Bijvoorbeeld: wanneer niet politici maar ouders de school besturen zou dat leiden tot meer inhoudelijke en bestuurlijke participatie van de direct betrokkenen. Of: het vermogensrechtelijk zelfstandige schoolbestuur kan in financieel opzicht een onafhankelijk schoolbeleid voeren. Maar ook: democratisch gekozen politici zouden de onderwijsbelangen van de lokale gemeenschap het best kunnen vertegenwoordigen. Met andere woorden: de identiteit van het openbaar onderwijs is gebaat bij een bepaalde bestuursvorm. De (vermeende) invloed van de bestuursvorm op de identiteit van het openbaar onderwijs werken we verder uit in paragraaf 5.

4. Bestuursvormen openbaar onderwijs

De ‘Wet inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs’ van 14 november 1996 heeft uiteindelijk de mogelijkheid geopend ‘openbaar onderwijs’ aan te bieden onder verantwoordelijkheid van vijf vormen van bestuur. De ‘Wet inzake bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen’ van 24 juni 1998 heeft daaraan in feite een zesde bestuursvorm toegevoegd. Het wettelijk kader voor het zevende alternatief, dat van de samenwerkingsschool, wordt momenteel voorbereid. Voor het overzicht worden hierna de formeel-juridische kenmerken van deze bestuursvormen beknopt geformuleerd.

a. integrale bestuursvorm

Het college van B&W vormt het bevoegd gezag van een of meer openbare scholen. Het is namelijk mogelijk, dat het basisonderwijs door het college van B&W, het speciaal onderwijs via een gemeenschappelijke regeling en het voortgezet onderwijs door een bestuurscommissie wordt bestuurd. De gemeenteraad kan besluiten bepaalde bevoegdheden van het college van B&W als bevoegd gezag naar zich toe te trekken. Bijvoorbeeld, zowel het economisch als het juridisch eigendom van de schoolgebouwen. Hoe kleiner de gemeente, hoe meer bevoegdheden de raad veelal zelf houdt. Soms geeft de wet de gemeenteraad nadrukkelijk bevoegdheden (vaststelling van schoolgrenzen openbaar onderwijs). De bekostiging door het rijk loopt via de gemeente(begroting). De vergaderingen van het democratisch gekozen algemeen bestuur (raadscommissie onderwijs en gemeenteraad) zijn openbaar.

b. openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Twee of meer gemeenteraden kunnen, al of niet met een privaat schoolbestuur, bij een gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam instellen voor het bestuur van een of meer scholen. Deze intergemeentelijke samenwerking vindt plaats met het oog op het voorzien in of het voortbestaan van een (boven)lokale behoefte aan onderwijs. De deelnemende gemeenten en eventueel het private schoolbestuur vormen een nieuw publiekrechtelijk lichaam, waarvan het bestuur bestaat uit raadsleden. Het openbaar lichaam ontvangt zijn bekostiging rechtstreeks van het rijk en is financieel volledig zelfstandig. De regeling zelf en de begroting behoeven de goedkeuring van provinciale staten en de gemeenteraad. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar.

c. bestuurscommissie op basis van art.82 Gemeentewet

De gemeenteraad draagt het bestuur over een of meer openbare scholen over aan een bij verordening in te stellen bestuurscommissie. In de verordening bepaalt de gemeenteraad de omvang van de delegatie van bevoegdheden en de samenstelling van het bestuur. Wettelijk bestaan er geen beperkingen; het bestuur zou geheel uit ouders of uit raadsleden kunnen bestaan. De bestuurscommissie ontvangt de rijksbekostiging via de gemeente(begroting) en is daarmee afhankelijk van door de raad geformuleerde prioriteiten. De vergaderingen van het algemeen bestuur van de bestuurscommissie zijn openbaar.

d. openbare rechtspersoon op basis van art.134 Grondwet

Een of meer gemeenten hebben al hun bevoegdheden (behalve de opheffing) bij verordening overgedragen aan een nieuwe rechtspersoon. De wettelijk vastgelegde

‘overheersende overheidsinvloed’ komt tot uitdrukking in een aantal bevoegdheden van de gemeenteraad: het benoemen van het bestuur (minimaal 1/3 op bindende voordracht van ouders), de totstandkoming van de verordening, vaststelling van de begroting door bevoegd gezag pas na goedkeuring door de raad, indienen van jaarverslag met daarin aandacht voor de wezenskenmerken van de openbare school (algemene toegankelijkheid, levensbeschouwelijke pluriformiteit, op gelijke voet benoembaarheid van het personeel). Wettelijk bestaan er geen beperkingen voor wat betreft de bestuurssamenstelling. De openbare rechtspersoon ontvangt de rijksbekostiging rechtstreeks van het rijk. Vermogensrechtelijk is er sprake van volledige autonomie. De vergaderingen van het algemeen bestuur van de openbare rechtspersoon zijn openbaar.

e. overheidsstichting op basis van art.228 Gemeentewet

Wat voor de openbare rechtspersoon bij d. geldt, gaat ook op voor het privaatrechtelijk orgaan, de overheidsstichting. Ook de vergaderingen van het algemeen bestuur van de stichting zijn openbaar. Alleen zijn bij deze variant de gedelegeerde bevoegdheden omschreven in statuten, kan aan de overheidsstichting ook worden deelgenomen door een privaat schoolbestuur (!) en behoeft wijziging van de statuten van de stichting de goedkeuring van de raad.

f. samenwerkingsbestuur

Wanneer in een gemeente het voortbestaan van de openbare school in gevaar komt, kan de gemeente toch openbaar onderwijs laten verzorgen binnen de constructie van een samenwerkingsbestuur. De gemeente als schoolbestuur en het privaatrechtelijke bestuur van een school voor bijzonder onderwijs kunnen een bestuurlijke fusie aangaan. De scholen blijven autonoom, de bestuurlijke fusie mondt uit in een privaatrechtelijk stichtingsbestuur (vgl. de overheidsstichting). Een gevalsbeschrijving van het samenwerkingsbestuur is verschenen in Nieuwsbrief Lokaal Onderwijsbeleid, nr.5, mei 2000.

g. samenwerkingsschool

In het geval in een gemeente de openbare school en/of bijzondere school onder de opheffingsnorm zou(den) geraken, kan als *uitzondering* (althans zo adviseert de Onderwijsraad) een institutionele fusie tussen beide scholen een oplossing voor het voortbestaan van de onderwijsvoorziening(en) zijn. Beide scholen fuseren tot één instituut, waarbinnen zowel openbaar onderwijs als onderwijs van een bepaalde richting wordt verzorgd. De besturen van de oorspronkelijke scholen richten een privaatrechtelijk stichtingsbestuur (vgl. de overheidsstichting) voor de samenwerkingsschool op en heffen zichzelf als autonoom schoolbestuur op.

Staatssecretaris Adelmund is daarentegen van mening, dat de samenwerkingsschool ook tot de mogelijkheden moet behoren als *reguliere variant*. In het geval openbaar en bijzonder onderwijs in één school willen samenwerken om bijvoorbeeld plaatselijk een breed aanbod aan onderwijs te bieden, dan moet dat wettelijk binnen het huidige duale bestel worden geregeld.⁶ Aan een (grond)wettelijke regeling voor de samenwerkingsschool als laatste variant wordt momenteel gewerkt.

⁶ Er bestaan al sinds jaar en dag samenwerkingsscholen. In feite ontberen deze scholen een wettelijke basis.

5. Invloed van bestuursvorm op identiteit

In een artikelenreeks in het tijdschrift Uitleg (1977) werd een aantal van de hiervoor genoemde bestuursvormen openbaar onderwijs van praktijkvoorbeelden voorzien. Twee koppen uit deze reeks - 'Bestuurscommissie is slagvaardiger' (nr.11, 1977) en 'Integraal bestuur houdt beleid en uitvoering dicht bij elkaar' (nr.15, 1977) - maken duidelijk, dat aan de bestuursvormen verschillende functies worden toegekend. De genoemde gevalsbeschrijvingen betreffen respectievelijk Utrecht en Den Haag. Dergelijke koppen, maar ook de veelheid aan publikaties over bestuursvormen openbaar onderwijs, geven niet alleen aan dat vanuit verschillende invalshoeken naar de bestuursvormen wordt gekeken, maar ook dat wat in de ene situatie als voordeel wordt bestempeld in een andere situatie als nadeel wordt ervaren. Wij willen dat illustreren.

Voorstanders van de integrale bestuursvorm zien het (nabije) politieke karakter van het bestuur als een voordeel. De gemeente houdt invloed, zodat zij integraal (bijvoorbeeld onderwijs, volkshuisvesting, jeugdgezondheidszorg en werkgelegenheid) beleid kan voeren en snel kan inspelen op lokaal maatschappelijke behoeften. Daartegenover wordt bij de keuze voor een bestuurscommissie ex art. 82 'afstand tot de lokale politiek' juist als één van de voordelen genoemd. Naast dit voorbeeld van '*politiek nabij*' of juist '*politiek op afstand*' (politisering versus depolitisering) worden er andere voor- en/of nadelen met betrekking tot het integraal bestuur en de art.82 bestuurscommissie gehoord.

In relatie tot de integrale bestuursvorm: lokaal onderwijs is een gemeentelijk beleidsterrein en beleidsinstrument. Door de schoolbestuurlijke taak in eigen hand te houden, kunnen beleid en uitvoering dicht(er) bij elkaar worden gebracht. De gemeente kan als bestuur van het openbaar onderwijs op de 'eigen' scholen innovaties starten die het gehele lokale onderwijsveld ten goede kunnen komen. Dergelijke innovaties vervullen daarmee een 'proeftuin-' en 'voorbeeldfunctie'. Als nadeel daarvan kan worden genoemd, dat het openbaar onderwijs 'de kastanjes uit het vuur moet halen', dat innovaties nou niet direct rust geven en dat ze natuurlijk ook kunnen mislukken.

In relatie tot de bestuurscommissie: onderwijs is een zaak die ouders als eersten aangaat. Door ouders in het bestuur van de school te benoemen, kunnen zij direct invloed uitoefenen op het onderwijs. Beter dan uit raadsleden kan het schoolbestuur bestaan uit ouders, zo is de opvatting. In tegenstelling tot door het electoraat *gekozen* raadsleden als bestuurders, kunnen nu vanwege deskundigheid *benoemde* ouders als bestuurders optreden. Zo'n bestuurscommissie kan zich meer dan het college van B&W bezighouden met het besturen van een school. Als nadeel kan worden genoemd, dat ouders zowel bestuurder als ouder zijn (een tweepettenproblematiek⁷), dat ouders ook al in de medezeggenschapsraad zitting hebben (een doublure) en dat het maar de vraag is of alle scholen bestuurlijk capabele ouders kunnen rekruteren. Voordeel is weer: de onderwijswethouder kan verlost van de schoolbestuurlijke taak 'eenvoudiger' gemeentelijk onderwijsbeleid voeren.

De twee hierboven besproken bestuursvormen hebben met hun onderscheid politisering-depolitisering, integraal-functioneel en kiezen-benoemen een vrij directe invloed op de identiteit van het openbaar onderwijs. Bij de andere bestuursvormen openbaar onderwijs lijkt er meer sprake te zijn van een indirecte, impliciete invloed.

⁷ Dit kan worden voorkomen door bestuurders *namens* de ouders te benoemen.

Zo is de *Wgr-constructie* een politiek-bestuurlijke aangelegenheid, die erop is gericht door gemeentelijke samenwerking openbaar onderwijs in de regio te behouden. In feite gaat het om een technische constructie, maar vanuit het doel het openbaar onderwijs te behouden, wordt de identiteit impliciet bewaakt.

In het geval van de *openbare rechtspersoon op basis van art.134 Grondwet* is het bestuur volledig bevoegd gezag en claimt daarmee een herkenbare positie van het openbaar onderwijs in bijvoorbeeld het overleg over lokaal onderwijsbeleid. Deze redenering past ook bij de *overheidsstichting op basis van art.228 Gemeentewet*. Vergroting van schoolbestuurlijke autonomie en financiële onafhankelijkheid biedt de mogelijkheid om de identiteit van het openbaar onderwijs indirect te beschermen. Nogal eens worden beide rechtspersonen ook overwogen in situaties waar twee of meer gemeenten streven naar schaalvergroting (i.c. autonomie). In het geval de gewenste schaalvergroting alleen maar tot stand kan komen door samenwerking met een bijzonder schoolbestuur past slechts de overheidsstichting. Ook hier dus weer het behouden en daardoor impliciet bewaken van de identiteit van het openbaar onderwijs. In het geval van de overheidsstichting behoeft de formulering (i.c. bescherming) van de identiteit van het openbaar onderwijs in de statuten expliciet de aandacht.

En ten slotte: ook het *samenwerkingsbestuur* is een mogelijkheid om, daar waar de openbare school in haar voortbestaan wordt bedreigd, de identiteit van het openbaar onderwijs impliciet te beschermen.

6. Over ‘afstand’ en ‘identiteit’.

Vraagstelling en motieven

In de eerste paragraaf van dit artikel stelden wij de vraag: bij welke bestuurlijke afstand is de identiteit van het openbaar onderwijs nu het meest gebaat? In de discussies hierover klinkt overigens vaak al de aanname door dat het openbaar onderwijs sowieso met (een vorm van) ‘bestuur op afstand’ zou zijn gebaat. Voorafgaand aan de beantwoording van onze vraag willen we daarom eerst nog eens de hoofdredenen voor het op afstand plaatsen van het bestuur van het openbaar onderwijs kritisch bezien.

De hoofdmotieven voor een andere bestuursvorm dan de integrale, zijn grosso modo:

- de ‘andere’ bestuursvorm maakt het voeren van lokaal onderwijsbeleid pas mogelijk;
- de ‘andere’ bestuursvorm draagt bij aan de identiteit van het openbaar onderwijs;
- de ‘andere’ bestuursvorm brengt het bestuur in handen van de direct betrokkenen;
- de ‘andere’ bestuursvorm leidt tot vergroting van de autonomie van de school;
- de ‘andere’ bestuursvorm zorgt voor het voortbestaan van openbaar onderwijs.

Deze motieven bevatten onder meer aannames als zou de integrale bestuursvorm te allen tijde en in iedere situatie het voeren van lokaal onderwijsbeleid belemmeren en als zou zij niet voldoende bijdragen aan de identiteit van het openbaar onderwijs. Een interessant onderzoek zou zijn eens na te gaan of in gemeenten waar met name om deze redenen het bestuur op afstand is gezet significant meer lokaal onderwijsbeleid wordt gevoerd en of de identiteit van het openbaar onderwijs daar nu meer aandacht heeft gekregen.

Een andere aanname is dat de integrale bestuursvorm impliceert, dat het gemeentebestuur niet betrokken zou zijn bij het onderwijs. Dit is een aanname die beslist niet geldt in

plaatsen waar het gemeentebestuur zich inhoudelijk en politiek betrokken voelt bij het onderwijs en daarom bewust kiest voor de integrale bestuursvorm.

Invloedrijke factoren en actoren

De in de tijd gezien traditionele, soms dogmatisch gehanteerde benadering was lange tijd: openbaar onderwijs is een voorziening voor de gemeenschap en diezelfde gemeenschap moet haar dan ook besturen. In de praktijk blijkt echter, dat het ene gemeentebestuur niet het andere is. Verschillen worden onder meer bepaald door gemeentegrootte, politieke samenstelling van het college van B&W, politieke kleur van de portefeuillehouder onderwijs, de procentuele verhouding openbaar onderwijs-bijzonder onderwijs en aan dat alles gekoppeld het al of niet hebben van een ‘warm hart’ voor het openbaar onderwijs.

Ook de politieke samenstelling en de bestuurlijke houding van de gemeenteraad spelen een belangrijke rol. De vraag is gewettigd of in alle gevallen raadsleden zich wel realiseren, dat zij voor vier jaar óók zijn gekozen als bestuurder (bij integraal bestuur) of als bestuurder-op-afstand (bij functioneel bestuur) van het openbaar onderwijs. Bij de in 1997 door VNG-SGBO uitgevoerde enquête onder 444 gemeenten bleek, dat 13% van de gemeenten van mening was, dat het besturen van de openbare school niet tot haar kerntaken behoorde. Wij veronderstellen, dat dit percentage anno 2000 al hoger ligt. Maar ook als raadsleden de schoolbestuurlijke rol wel als relevant percipiëren, is het openbaar onderwijs onder de integrale bestuursvorm lang niet altijd in goede handen. Al in 1945 publiceerde de Vereniging Volksonderwijs, de voorloper van VOO, in een rapport over problemen die verbonden zouden zijn met het functioneren van het bestuur van het openbaar onderwijs: *“In de gemeenten met een grote confessionele meerderheid is het bestuur over de openbare school in handen van uitgesproken tegenstanders van openbaar onderwijs”*. En uit de notulen eind vorige eeuw van de algemene beschouwingen in de raad van een gemeente met 84% rk-scholen in de provincie Brabant tekenden we op: *“(…) in een periode dat het aantal leerlingen gaat teruglopen, is het niet erg realistisch nog langer energie te steken in het streven naar een openbare HAVO”* (raadsnotulen 12-12-1985).

En ook inzicht in de kwantiteit, kwaliteit en houding van het ambtenarenapparaat is van belang om te kunnen bepalen of ter plaatse de integrale bestuursvorm een voor- of een nadeel is. Welke onderwijsjuridische of onderwijskundige cultuur heeft er zich kunnen ontwikkelen? Sleutelfiguren als gemeentesecretaris, sectordirecteur, afdelingshoofd en beleidsmedewerker in gezamenlijkheid blijken ertoe te doen. Zo zijn wij in onderzoek leidinggevende ambtenaren tegengekomen die publiekelijk getuigden van hun reserves ten opzichte van openbaar onderwijs (Rutgers, 2000). Naast personen speelt ook de intern ambtelijke organisatie een rol. Zo lijkt integraal bestuur met een onderscheiding in het ambtelijk apparaat naar ‘openbaar onderwijs’ en ‘lokaal onderwijs’ de ‘dubbele pet’ in de praktijk minder knellend te maken. Verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs zou dan minder noodzakelijk zijn.

Recepturen?

Op basis van deze constatering is nog niet nauwkeurig aan te geven wanneer integraal bestuur en wanneer een andere bestuursvorm openbaar onderwijs de voorkeur verdient.

Wel zijn in algemene termen situaties te beschrijven waar de voorkeur uitgaat naar de een of naar de andere bestuursvorm. Hechten betrokkenen veel waarde aan kenmerken als ‘democratisch gekozen bestuur’ en ‘de school van de samenleving’ dan zou geopteerd moeten worden voor de integrale bestuursvorm. Soms zijn er redenen om maar niet te verzelfstandigen. Een en ander hangt wel af van de lokale context. De integrale bestuursvorm lijkt wenselijk, daar waar de ‘dubbele pet’ niet knelt, waar het openbaar onderwijs met andere beleidsterreinen onderdeel is van integraal beleid en/of waar veel belang wordt gehecht aan de koppeling van beleid en uitvoering. De integrale bestuursvorm lijkt ook wenselijk, waar de gemeente ‘feeling’ wil houden met haar eigen openbare scholen, met onderwijsinhoud en met de rol van schoolbestuurder. Zelfs het willen voeren van lokaal onderwijsbeleid zou een argument kunnen zijn om te kiezen voor de integrale bestuursvorm: als (integraal) schoolbestuur kan de gemeente in ieder geval al de openbare scholen het lokaal onderwijsbeleid laten uitvoeren. Het bestuur van het openbaar onderwijs is bij de integrale bestuursvorm in principe wel meer gepolitiseerd.

Als een lokale overheid zich inhoudelijk niet met (de identiteit van) het openbaar onderwijs bezighoudt, er ook geen affiniteit mee heeft, dan kan maar beter voor bestuur op afstand worden gekozen. Hechten betrokkenen sterk aan ‘ouderbetrokkenheid’ en ‘transparantie van bestuur’, dan zou een (functionele) bestuurscommissie een optie kunnen zijn. Deze commissie is ook aan te bevelen waar de ‘dubbele pet’ echt knelt en/of een sterkere positie van de ouders als direct betrokkenen wordt gewenst. Het bestuur van het openbaar onderwijs is bij de functionele bestuursvorm in principe meer gedepolitiseerd. Overigens heeft ‘ouderbestuur’ in de vorm van een bestuurscommissie ook zo zijn gevaren: hoe staat het met de bestuurlijke deskundigheid, de variëteit aan ideeën en de continuïteit in het bestuur? En wordt ‘de school aan de ouders’ al niet gauw ‘de school aan het personeel’?

Wanneer zich binnen gemeenten schaalproblemen voordoen, de identiteit van het openbaar onderwijs indirect moet worden beschermd, dan zou de Wgr-constructie passend kunnen zijn. Twee of meer gemeenten die willen voorzien in (het voortbestaan van) de (boven)lokale behoefte aan openbaar onderwijs, veelal gaat het om speciaal of voortgezet onderwijs, maken nogal eens van deze bestuursvorm gebruik. Ter oplossing van schaal- of afhankelijkheidsproblemen kunnen ook de openbare rechtspersoon, de overheidsstichting en het samenwerkingsbestuur opties zijn. De twee eerstgenoemde rechtspersonen worden in toenemende mate gebruikt om dergelijke problemen in het voortgezet onderwijs op te lossen.

Ten slotte: ‘vergroting van ouderbetrokkenheid’ en ‘integraal bestuur op afstand’ met het oog op aandacht voor de identiteit van het openbaar onderwijs kunnen natuurlijk ook zonder wijziging van de bestuursvorm openbaar onderwijs worden bereikt. Door het mandateren of delegeren van (meer) bevoegdheden naar het schoolmanagement en/of door het toekennen van (meer) advies- en instemmingsrechten aan de medezeggenschapsorganen kan de identiteit van het openbaar onderwijs worden versterkt. En: wat te denken van een actieve plaatselijke afdeling van de Vereniging voor Openbaar Onderwijs.

Conclusies

Met onze inventarisatie van motieven voor de keuze van een bestuursvorm openbaar onderwijs en na de bespreking van lokale factoren en actoren in relatie tot het openbaar onderwijs is niet duidelijk geworden ‘bij welke bestuurlijke afstand de identiteit van het openbaar onderwijs nu het meest is gebaat’. Ook met onze proeve van een receptuur ‘*wanneer welke bestuursvorm*’ hebben wij geen eenduidige relatie kunnen leggen tussen ‘bestuursvorm’ en ‘identiteit’.

In paragraaf 3 van dit artikel zijn de materiële wezenskenmerken van het openbaar onderwijs besproken: actief pluriform, algemeen toegankelijk en niet discriminerend. In de paragrafen daarna zijn de diverse bestuursvormen openbaar onderwijs verkend en door toepassing op situaties ‘voorzien’ van voor- en nadelen. Via ‘andere’ bestuursvormen kan het openbaar onderwijs lokaal een herkenbaarder positie worden gegeven, kan het openbaar onderwijs meer worden gedepolitiseerd, kan het openbaar onderwijs worden behouden, et cetera, et cetera. Welke bestuursvorm met het oog op de versterking van de identiteit van het openbaar onderwijs de voorkeur verdient, hangt sterk samen met situationele omstandigheden. Het is niet eenvoudig om vast te stellen bij welke situatie precies, welke bestuursvorm met het oog op de versterking van de identiteit van het openbaar onderwijs nu het meest passend is. Wij trekken daarom de conclusie, dat de gekozen bestuursvorm openbaar onderwijs *op zich* niet leidt tot versterking van de materiële wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. De bestuursvorm kan daartoe wel een belangrijke *voorwaarde* zijn. De in de beleidstheorie veronderstelde positieve relatie bestuurlijke ‘afstand’ - institutionele ‘identiteit’ treffen wij mono-causaal in de beleidspraktijk niet aan.

Overpeinzing

Het openbaar onderwijs lijkt momenteel afscheid te nemen van haar laatste kenmerk ‘integraal bestuur als exclusieve bestuursvorm’. De keuze voor de ‘andere’ bestuursvorm lijkt meer voort te komen uit economische overwegingen, dan dat zij samenhangt met bezorgdheid over identiteit. De Tweede Kamerfracties van D66, Groen Links en SP startten onlangs een discussie over het verplicht toelaten van allochtone leerlingen door bijzondere scholen. Alsof zij dat - ook uit economische overwegingen - al niet deden. Of vóór het jaar 2017 - de ‘streefdatum’ van emeritus-hoogleraar Dodde voor de Algemeen Nationale School - een grondwetswijziging een verdere ‘veropenbarisering’ van het bijzonder en een verdere ‘verbijzondering’ van het openbaar onderwijs mogelijk of verplicht maakt, laat zich moeilijk voorspellen. Wel durven wij te stellen, dat de relatie bestuurlijke ‘afstand’ en ‘identiteit’ openbaar onderwijs in toenemende mate interessant zal worden voor historici.

Literatuur

Bos, N.L.P. te, *Kiezen tussen integraal of op afstand. Een onderzoek naar de argumenten van gemeenten bij de keuze van de bestuursvorm van het openbaar basisonderwijs*, doctoraalscriptie EUR, Rotterdam, 1997.

Braster, J.F.A., *De identiteit van het openbaar onderwijs*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1996.

Braster, J.F.A., M.J. Cohen, N.L. Dodde & W.G. Verkruijsen, *De bestuursvorm van het openbaar onderwijs: knelpunten en alternatieven*, VOO-publikatie, nummer 5, Almere, 1991.

Braster, J.F.A. & E.P. Rutgers, *Een nieuwe bestuursvorm voor het openbaar onderwijs. Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden voor zelfstandige publiekrechtelijke bestuursorganen in het openbaar onderwijs, los van de gemeente*, VOO-publikatie, nummer 7, Almere, 1993.

Breek, C.P., M.F.E. Linthorst, J. Moorman, J. van Overbeeke, E.P. Rutgers & J. van Velzen, *Evaluatie bestuurscommissies openbare scholen. Een inventarisatie van en evaluerend onderzoek naar de bestuurscommissie als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs*, Universiteit van Amsterdam, Vakgroep Bestuurskunde, 1989.

Dodde, N.L., *Naar een nieuwe schoolstrijd?* Tekst van de Johan de Wittlezing gegeven op 23 mei 1996 in de Grote Kerk te Dordrecht, Stichting Dordtse Academie, pp.5-11.

Dok-Weele, A. van & W. Kalkman, Betekenis openbaar onderwijs. Ontmoetingsschool passief en actief; de rol van het openbaar schoolbestuur, in: A.M.L. van Wieringen et al. (red.), *Handboek Gemeentelijk Onderwijsbeleid & Onderwijsbestuur*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1990, pp.2400/1-2400/25.

Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het *Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing* met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs, 's-Gravenhage, 6 juli 1993.

Giezen, Th. H.J. van & E.P. Rutgers, Van bijzonder en openbaar naar de groene, softe of smalle school, in: *Binnenlands Bestuur*, jrg.18, nr.35, 29 augustus 1997, p.31.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs (een brief, geen nota)*, TK 92-93, 22 827, nr.2, 9 november 1992.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Lokaal Onderwijsbeleid*, TK 94-95, 23 309, nr.12, 27 juni 1995.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Wet inzake de Bestuursvorm van het openbaar onderwijs*, TK 96-97, 24 138, 14 november 1996.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Artikelenreeks 'Bestuursvormen openbaar onderwijs', *Uitleg*, jrg.13, nrs.11-15, 1997.

Peters, J.A.F., Rechtspersonen als bestuursvormen voor openbaar onderwijs, in: *Tijdschrift voor de onderwijspraktijk*, jrg.44/79, nr.1, januari 2000, pp.2-9.

Raad voor het binnenlands bestuur, *Onderwijsbestuur op Gelijke Voet. Advies over integraal lokaal bestuur ten aanzien van het onderwijs*, 's-Gravenhage, 23 januari 1992.

Rutgers, E.P., Regisseren van lokaal onderwijs- en jeugdbeleid: samenwerking en samenhang tussen droom en daad, in: *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, jrg.12, nr.4, december 2000.

Sitniakowsky, M., *Openbaar onderwijs op afstand*, in: NG-magazine, jrg.50, nr.20, 17 mei 1996, pp.20-21.

Velzen, B. van, F. Weeber & G. Zilverberg (red.), *Op weg naar toetsbare identiteit*, CBOO/VNG, 's-Gravenhage, 1990.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuursvormen openbaar onderwijs. Besturen op afstand: de stand van zaken*, VNG-SGBO, 's-Gravenhage, juni 1997.

Vereniging Volksonderwijs, *Bevrediging door nieuwe organen in onderwijsbeheer*, Amsterdam, 1945 pp.33-35.